

**Proc. nº 656/2012**

*(Recurso Contencioso)*

**Relator: Cândido de Pinho**

**Data do acórdão: 05 de Junho de 2014**

**Descritores:**

- Substituição de acto*
- Reforma*
- Expulsão*
- Interdição de entrada*
- Infracções administrativas*
- Medidas de segurança e de polícia*
- Princípio da proporcionalidade*

**SUMÁRIO:**

1 – Um acto administrativo novo, mantendo os fundamentos de acto anterior, mas reduzindo a medida de interdição de entrada na RAEM de dez para três anos, com fundamento na desproporcionalidade da primeira, traduz uma substituição por *reforma*, que, nos termos do art. 79º, nº 2, do CPAC, permite a modificação objectiva da instância mediante a correspondente

apresentação de novo articulado.

2 – Neste novo articulado o recorrente pode invocar novos vícios que não tenham sido invocados na petição inicial do recurso.

3 – Se o interessado, a quem tiver sido imposta a expulsão e determinada a interdição de entrada na RAEM, abandonou voluntariamente Macau, pelos seus próprios meios (e não a expensas da RAEM), pode dizer-se que apenas se “concretizou” a expulsão, faltando ainda cumprir a interdição.

4 – A expulsão e interdição não são sanções contra infracções administrativas, mas sim medidas de segurança tomadas pela Administração que se destinam a salvaguardar um padrão social de ordem e tranquilidade públicas em reacção a uma atitude comportamental de alguém que se não tenha dobrado às regras de convivência societária ou que não tenha observado as regras internas referentes à duração da permanência em Macau e ao controlo da imigração no espaço territorial da RAEM.

5 – O respeito pelo princípio da proporcionalidade na fixação do

período de reentrada em Macau só em casos de erro grosseiro pode ser sindicado.

**Proc. nº 656/2012**

## **Acordam no Tribunal de Segunda Instância da R.A.E.M**

### **I - Relatório**

A, com os demais sinais dos autos, recorre para este TSI do despacho do **Ex.mo Secretário para a Segurança** de 21/01/2009, que lhe aplicou a medida de interdição na RAEM por um período de 10 anos.

Na petição inicial, o recorrente formulou as seguintes conclusões:

«1.<sup>a</sup> O acto administrativo de que se recorre é o despacho do Secretário para a Segurança que aplicou ao recorrente a medida de interdição de entrada em Macau pelo período de 10 anos.

2.<sup>a</sup> O recorrente requereu junto da entidade recorrida uma certidão da decisão recorrida, o que suspendeu o prazo para a interposição deste recurso contencioso.

3.<sup>a</sup> O recorrente apresentou pedido de suspensão de eficácia da decisão recorrida, estando o processo a correr termos junto do Tribunal de Segunda Instância sob o n.º 585/2012.

4.<sup>a</sup> O recorrente apresentou junto do Tribunal Administrativo acção para passagem de certidão, que também suspendeu o prazo de interposição do presente recurso contencioso.

5.<sup>a</sup> A entidade recorrida já emitiu a certidão requerida e esta já foi levantada.

6.<sup>a</sup> O acto recorrido aplicou ao recorrente a medida de interdição de entrada na Região Administrativa Especial de Macau pelo período de dez anos, ao abrigo do art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 6/2004.

7.<sup>a</sup> O recorrente não entrou na RAEM sob falsa identidade ou mediante o uso de documentos de identificação ou de viagem falsos.

8.<sup>a</sup> Tal facto não foi considerado provado nem sequer apreciado no processo administrativo que lhe formou o substrato; pelo menos antes de se formar a decisão recorrida.

9.<sup>a</sup> A decisão padece pois do vício de violação de lei, na modalidade de erro nos pressupostos de facto, fundamento para a interposição do presente recurso nos termos do art.º 21.º, n.º 1, al. d) do CPAC.

10.<sup>a</sup> A entidade recorrida violou, ao aplicá-la, a norma do art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 6/2004.»

\*

Contestou a entidade recorrida, pugnando pela improcedência do recurso contencioso.

\*

Reformado o acto administrativo, e reduzida a medida de interdição de entrada na RAEM de 10 para 3 anos, veio o recorrente apresentar a peça de fls. 50 e seguintes, requerendo o prosseguimento dos autos e apresentando desta vez as conclusões

que seguem:

«1.<sup>a</sup> O acto administrativo de que ora se recorre é o despacho do Secretário para a Segurança que reformou o acto administrativo sobre o qual incidiu o presente recurso contencioso, pelo que goza o recorrente da faculdade de requerer o prosseguimento do presente recurso contencioso tendo como objecto o novo acto administrativo.

2.<sup>a</sup> O Tribunal é competente, nos termos do art.º 36.º, n.º 8, (2) da Lei de Bases da Organização Judiciária, aprovada pela Lei n.º 9/1999, de 20 de Dezembro.

3.<sup>a</sup> O acto recorrido, nos termos e com os fundamentos da Informação n.º 828/2008/C.I., manteve a decisão, datada de 4 de Abril de 2008, de expulsão do cidadão A e fixou o correspondente período de interdição de entrada em três anos.

4.<sup>a</sup> Objectivamente, o recorrente não preenche no momento nenhuma das condições pensadas para a determinação da medida de expulsão, previstas no art.º 2.º da Lei n.º 6/2004, pelo que será sempre ilegal qualquer medida de expulsão.

5.<sup>a</sup> Nos termos do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, o prazo de prescrição do procedimento para a aplicação de sanções por infracções administrativas é de dois anos sobre a prática da infracção, pelo que se encontra este já largamente ultrapassado.

**6.<sup>a</sup> O acto administrativo violou, ao aplicá-la, a norma do art.º 2.º da Lei n.º 6/2004, e ao desaplicá-la, a norma do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M.**

7.<sup>a</sup> Tem de se entender que as necessidades que estiveram por detrás da aplicação da medida num primeiro momento se encontram totalmente desactualizadas (e porventura ultrapassadas), pelo que é excessivo o período ora fixado pela entidade recorrida.

8.<sup>a</sup> O recorrente aqui reside em Macau e aqui pretende desenvolver a sua vida, tendo-se casado há cerca de um ano atrás com uma cidadã macaense e dessa união nasceu já um filho.

9.<sup>a</sup> O filho tem hoje apenas um ano de idade e requer atenção e cuidados permanentes, sendo o recorrente quem o acompanha no dia-a-dia, até porque a sua mulher e mãe do filho tem de se dedicar ao trabalho cerca de 10 horas por dia, seis dias por semana.

10.<sup>a</sup> O filho e mulher do recorrente apenas possuem a cidadania macaense; não tem o recorrente sequer a possibilidade de os arrancar das suas origens para começar de novo a vida noutra lugar.

11.<sup>a</sup> Recorde-se que o recorrente tem ainda no Serviço de Migração pendente um pedido de fixação de residência, exactamente para poder estabilizar definitivamente a sua situação familiar.

**12.<sup>a</sup> Entende o recorrente que foi violada a norma do art.º 12.º, n.º 4 da Lei n.º 6/2004, porque desrespeitados foram os princípios que ela consagra.».**

\*

Notificado desta nova petição, a entidade recorrida apresentou o articulado de fls. 74 e sgs., pugnando pela inadmissibilidade da modificação da instância nos termos em que ela veio requerida pelo recorrente, o que não foi sufragado no despacho de fls. 86.

\*

Em alegações facultativas, o recorrente concluiu:

«1.<sup>a</sup> Contrariamente ao que alega a entidade recorrida, o art.º 79.º, n.º 1 do CPAC - ex vi do n.º 2 do mesmo artigo - confere ao recorrente a faculdade de alegar novos fundamentos e não apenas fundamentos de que antes não tivesse conhecimento ou que sejam supervenientes.

2ª Apesar disso, sempre se deve acrescentar que os vícios invocados pelo recorrente são de facto supervenientes e autonomizáveis no acto substitutivo.

3ª O acto recorrido, nos termos e com os fundamentos da Informação n.º 828/2008/C.I., manteve a decisão, datada de 4 de Abril de 2008, de expulsão do cidadão A (então B) e fixou o correspondente período de interdição de entrada em três anos.

4ª Fê-lo com base no facto de que o recorrente permaneceu para além dos prazos de permanência autorizada, nos termos do art.º 2.º, n.º 2 da Lei n.º 6/2004, mais concretamente durante o período que decorreu entre 26 de Janeiro e 27 de Março de 2008 (61 dias).

5ª Ora, tal como a entidade recorrida expressamente admite no despacho recorrido, o interessado chegou na altura a abandonar a RAEM pelos seus próprios meios.

6ª Ao fazê-lo esgotou, portanto, as finalidades da medida de expulsão, que eram efectivamente obrigar o recorrente a abandonar a RAEM.

7ª Não pode agora a entidade recorrida fundar-se nos mesmos factos para promover, novamente, a expulsão do recorrente, - porque esta já se concretizou, - sob pena de uma grave afrontação ao **princípio ne bis in idem**.

8ª Por outro lado, sendo a medida de expulsão e a correspondente fixação dum período de interdição de entrada na RAEM gravemente atentatórias da liberdade do recorrente, têm de se sujeitar a prazos de prescrição procedimental, após o decurso dos quais a administração perde a legitimidade para promover a sua aplicação.

9ª Nos termos do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, o prazo de prescrição do procedimento para a aplicação de sanções por infracções administrativas é de dois anos sobre a prática da infracção, pelo que se encontra este já largamente ultrapassado.

10ª Se se entender, como defende a entidade recorrida, que tal norma não é aplicável, sempre devemos respeitar e ter em conta, em ultima ratio, - e através de uma aplicação analógica, - os prazos de procedimento previstos para as infracções criminais (**art.ºs 110.º e ss. do Código**



**Penal).**

**11ª** Por maioria de razão, e porque as mesmas razões justificativas - o decurso do tempo, e com ele a perda da legitimidade do *jus puniendi* da administração e da necessidade de uma reacção contrafáctica - procedem no presente caso, deve-se aplicar analogicamente a regulamentação prevista para o direito criminal, onde seguramente as preocupações de segurança e estabilidade jurídica se fazem mais prementemente sentir.

**12ª** O art.º 110.º, n.º 1, al. e) do Código Penal prevê o prazo de prescrição procedimental subsidiário de dois anos.

**13ª** Nos termos do art.º 113.º, n.º 3 do Código Penal, ainda que tenha havido alguma interrupção da prescrição, a prescrição do procedimento sempre terá ocorrido porque, desde o início da sua contagem (art.º 111.º, n.º 1), já terão decorrido três anos - “o prazo normal de prescrição acrescido de metade”.

**14ª** O acto administrativo violou, ao aplicá-la, a norma do art.º 2.º da Lei n.º 6/2004, e ao desaplicá-las, a norma do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 52/99/M, - ou subsidiariamente, e por analogia, a norma do art.º 110.º, n.º 1, al. e) do Código Penal, - e a norma do art.º 113.º, n.º 2 do C.P., em conjugação com o art.º 111.º, n.º 1.

Sem conceder, mas por cautela de patrocínio,

**15ª** A entidade recorrida entendeu fixar ao recorrente a medida de interdição de entrada na RAEM, como consequência da sua expulsão, pelo período de três anos, como tal mantendo a medida de interdição que anteriormente havia fixado no seu despacho de 4 de Abril de 2008.

**16ª** Tem de se entender que as necessidades que estiveram por detrás da aplicação da medida num primeiro momento se encontram totalmente desactualizadas (e porventura ultrapassadas), pelo que é excessivo o período ora fixado pela entidade recorrida.

**17ª** O recorrente permaneceu em Macau por 61 dias para além do período de permanência autorizado, o que não se afigura ter sido um período tão extensivo que justifique a aplicação

da medida de interdição por três anos.

**18ª** O recorrente aqui reside em Macau e aqui pretende desenvolver a sua vida, tendo-se casado com uma cidadã macaense e dessa união nasceu já um filho.

**19ª** O filho tem hoje apenas ainda um ano de idade e requer atenção e cuidados permanentes, sendo o recorrente quem o acompanha no dia-a-dia, até porque a sua mulher e mãe do filho tem de se dedicar ao trabalho cerca de 10 horas por dia, seis dias por semana.

**20ª** O filho e a mulher do recorrente apenas possuem a cidadania macaense; não tem o recorrente sequer a possibilidade de os arrancar das suas origens para iniciar de novo a vida noutra lugar.

**21ª** Entende o recorrente que foi violada a norma do **art.º 12.º, n.º 4 da Lei n.º 6/2004**, porque desrespeitados foram os princípios que ela consagra.

**22ª** O recorrente entrou no território com uma identidade diferente, mas tal se deve ao facto de que, retomado ao país de origem, ter sido confrontado pela sua progenitora com o facto de que lhe teriam sido ocultadas as verdadeiras origens, o que implicou não só uma redescoberta da sua história pessoal, mas também a adopção de uma nova identidade jurídica».

\*

Alegou também a entidade recorrida, tendo a final formulado as seguintes conclusões:

«1 - A entidade recorrida não está a “fundar-se nos mesmos factos para promover, novamente, a expulsão do recorrente”, mas tão somente a manter a decisão de 04/04/2008 de expulsão e correspondente interdição de entrada;

2 - Para efeitos da contagem do alegado prazo prescricional (que se não considera existir), o momento da prática do acto (da iniciativa procedimental) é o de 04/04/2008 pese embora este

só vir a tomar-se eficaz (recorrível) em 2012, pelo que a existir um hipotético prazo prescritivo, não teria o mesmo decorrido nem, portanto, a prescrição operado;

3 - Considerando que, nos termos da lei respectiva, em abstracto, não existe um limite máximo para a medida de interdição de entrada e, em concreto, a medida foi a de 3 anos, porque haveria de, caso fosse legítima a analogia empreendida pelo recorrente, aplicar-se a alínea e) do art.º 110.º do Código Penal, e não a alínea a), ou as restantes, da mesma norma?;

4 - Com que critério quantitativo seria aplicável aquela disposição (art.º 110.º do CP) à “expulsão”, a qual, “de per si”, não contém qualquer estatuição quantificável em termos que permitam enquadrá-la naquela norma?;

5 - O acto administrativo de expulsão e interdição de entrada não é um acto punitivo mas meramente um acto cuja natureza e fins se revestem de contornos eminentemente securitários e de ordem pública, e por isso:

5.1 - Não consubstancia quaisquer medidas “atentatórias da liberdade do recorrente”;

5.2 - Não configura qualquer “jus puniendi”;

5.3 - Nele não se equaciona qualquer tipo de “afrontação ao princípio ne bis in idem”;

6 - A ordem de expulsão não é um acto administrativo de execução e efeitos “instantâneos” que se esgote no acto pessoal de abandono do Território, mas antes de execução “continuada” no sentido de que só se concretiza efectiva e plenamente no momento em que se mostre extinta de todos os seus efeitos proibitórios e inibitórios;

7 - Mercê de ter reentrado em Macau com uma nova, totalmente diferente, identidade, o recorrente acabou por se colocar na situação de não cumprimento das estatuições (expulsão e interdição de entrada) que sabia que sobre si impenderiam caso a sua tentativa de entrada fosse detectada;

8 - A interdição de entrada aplicada ao recorrente (de forma legítima, legal e proporcional),

terá que ser, pelo mesmo, cumprida no exterior, tendo que para tanto abandonar a RAEM;

9 - O recorrente sabia, sempre soube, que havia infringido as leis que regulam a permanência na RAEM, e que contra si corria um procedimento tendente à sua expulsão e interdição de entrada que, cedo ou tarde, haveria que ser concluído e executado;

10 - O acto administrativo recorrido não se mostra, assim, ferido de qualquer dos vícios alegados pelo recorrente.

TERMOS EM QUE

Se conclui como na contestação de fls. e se pugna pelo não provimento do presente recurso contencioso.».

\*

O digno Magistrado do MP opinou no sentido da improcedência do recurso.

\*

Cumpre decidir.

\*\*\*

## **II – Pressupostos processuais**

O tribunal é absolutamente competente.

O processo é o próprio e não há nulidades.

As partes gozam de personalidade e capacidade judiciárias e são legítimas.

Não há outras excepções ou questões prévias que obstem ao conhecimento de mérito.

\*\*\*

### **III – Os Factos**

1 - Em 25/01/2008, no posto fronteiriço do aeroporto de Macau foi verificado que o indivíduo B, de nacionalidade nigeriana, com data de nascimento em 25/10/1979, registava várias sucessivas entradas em Macau e por essa razão foi notificado para se dirigir ao Comissariado da PSP no mesmo dia, o que não fez (*fls. 65 do p.a. e fls 22 do apenso “traduções”*).

2 - No dia 27/03/2008 foi encontrado a passar o posto fronteiriço das Portas do Cerco e detectado em situação de imigração ilegal com excesso de permanência na RAEM de 62 dias, alegadamente violando o disposto no art. 32º, nº1, do Regulamento Administrativo nº 35/2003 (*fls. 103 do p.a e fls. 25 do apenso “traduções”*).

3 - Em conformidade com o disposto nos arts. 32º e 38º do Regulamento Administrativo nº 5/2003, em conjugação com o art. 8º, 12º, nº1, da Lei nº 6/2004, foi então proposto que o referido indivíduo fosse incluído na lista de *interdição* de entrada em Macau *por um ano*, o que foi deferido pelo Ex.mo Secretário para a Segurança por despacho de 27/03/2008 (*loc. cit.*).

4- No dia 31/03/2008 o Comissariado da PSP do Posto fronteiriço das Portas do Cerco detectou mais uma vez o mesmo indivíduo em situação de imigração ilegal em Macau desde 26/01/2008 a 27/03/2008, e por isso foi proposta sua *expulsão e interdição de entrada* nos termos do arts. 2º, nº2, 8º, nº1 e 12º, nº1, da Lei nº 6/2004 por um período de *três anos* (*fls. 65 do p.a. e fls. 21 e 22 do apenso "traduções"*).

5 - O Ex.mo Secretário para a Segurança, concordando com o parecer contido na Informação nº 828/2008/C.I., por despacho de 4/04/2008 determinou a expulsão e sua interdição de entrada em Macau por *três anos* (*fls. 65 do p.a. e fls. 10 e 21 do apenso "traduções"*).

6 - Sob proposta contida no Parecer contido no âmbito da Informação MIG/46/2009/CI, o Ex.mo Secretário para a Segurança, por despacho de 21/01/2009 ampliou para *dez anos* o período de interdição de entrada na RAEM (*fls. 61 do p.a. e fls. 14-15 do apenso*

*“traduções”*).

7 - Foi o seu nome incluído na lista dos indivíduos a expulsar e autorizada a respectiva despesa a cargo do governo da RAEM, por despachos de 21/01/2009 e 31/03/2009 (*fls. 61 a 64 do p.a. e fls. 15 a 18 18 a 20 do apenso “traduções”*).

8 - O indivíduo em causa não chegou a ser expulso a expensas da RAEM, por se ter ausentado voluntariamente de Macau, tendo registado saídas pelo Terminal Marítimo do Porto Exterior nos dias 25/12/2010, 28/12/2010 e 1/01/2011.

9 - Em 23/12/2011, o indivíduo **A** pediu ao Departamento de Migração autorização de residência na RAEM.

10 - Tal indivíduo casou na RAEM com **C**, residente permanente de Macau, em 11/08/2011, de quem tem um filho, **D**, nascido em Macau em 28/07/2011.

11 - Habita em Macau com a sua mulher.

12 - Em 5/06/2012 o interessado, agora portador de passaporte da Guiné, com data de validade até 23/08/2012, foi interceptado pelo agente da PSP, por ter constatado que se tratava da mesma pessoa

que **B**, suspeito da prática de crimes de ofensa à integridade física e falsas declarações sobre a sua identidade.

13 - Nessa altura (5/06/2012) foi notificado da medida de interdição de entrada na RAEM decretada em 21/01/2009.

14 - O recorrente apresentou recurso contencioso em 10/07/2012 contra essa decisão do Ex.mo Secretário de 21/01/2009 que lhe aplicou a medida de interdição de entrada em Macau por um período de *10 anos*.

Em 10/08/2012 o Ex.mo Secretário reduziu de 10 para *3 anos* o período de interdição de entrada em Macau, nos seguintes termos (fls. 58 dos autos):

DESPACHO

*Assunto: Expulsão e interdição de entrada*

*Interessado: A (B)*

*Por meu despacho de 04/04/2008, sobre a Informação n.º Mig 828/2008/C.I., determinei a expulsão e interdição de entrada por 3 anos, do cidadão A, titular do passaporte n.º RXXXXX29 (que na altura se apresentava sob a identidade de B, titular do passaporte n.º AXXXXX33);*

*Com fundamento no facto de para lograr a efectiva execução daquela expulsão, a RAEM ter suportado as despesas inerentes (passagem aérea), por meu despacho de 21/01/2009 sobre a Informação n.º Mig 46/2009/C.I., reformei aquele despacho de 04/04/2008, apenas quanto ao período de interdição de entrada*



*que ampliei para 10 anos, mantendo-o, no entanto, quanto aos seus fundamentos de facto e de direito;*

*Verifico agora, no âmbito de um recurso contencioso entretanto interposto daquela decisão, não se ter concretizado o pressuposto daquela ampliação da medida da interdição de entrada, uma vez que, conforme mostra o processo instrutor e explica o Serviço de Migração/CPSP, se bem que a Administração tenha iniciado o procedimento com vista a aquisição da passagem aérea de vários indivíduos, incluindo o aqui interessado, acabou por não o fazer em relação a este dado que o mesmo, entretanto, abandonou a RAEM pelos seus próprios meios;*

*Urge, por isso, e por imperativos de justiça, proporcionalidade e coerência, corrigir essa errónea quantificação do período de interdição de entrada, o que faço,*

*Reformando o acto administrativo em apreço, ao abrigo do art.º 126.º do Código do Procedimento Administrativo; e nos termos e com os fundamentos da Informação n.º Mig 828/2008/C.I., e mantendo a decisão de expulsão do cidadão A (B), mas fixando o período de interdição de entrada em 3 (três) anos.*

*Notifique com urgência.*

*Gabinete do Secretário para a Segurança da Região Administrativa Especial de Macau, aos 10 de Agosto de 2012.*

15 - Esta decisão foi notificada ao recorrente no dia 29/08/2012.

16 - O recorrente apresentou, então, nova petição (fls. 50 e sgs. dos autos).

17 - O recorrente pediu a suspensão de eficácia deste despacho, o que foi deferido por acórdão de 18/10/2012, no Proc. n.º 656/2012/A apenso.

\*\*\*

#### IV – O Direito

1 - Cumpre começar por elucidar – e logo veremos quais os efeitos jurídicos que isso possa vir a representar - que o cidadão que se identificava como **B** é o mesmo que agora se diz chamar **A**, aqui recorrente.

\*

2 - Na primitiva petição inicial (fls. 2-8) o recorrente impugnava o acto do Ex.mo Secretário para a Segurança de 21/01/2009, que determinara a sua expulsão e o interditara de reentrar em Macau por um período de 10 anos.

A tal acto imputava o vício de violação de lei, na modalidade de *erro sobre os pressupostos de facto*, por considerar não ter entrado em Macau sob falsa identidade ou mediante o uso de documentos de identificação ou de viagem falsos.

\*

3 - Notificado, entretanto, do despacho da mesma entidade recorrida datado de 10/08/2012 - que, como o próprio recorrente

reconhece, manteve os fundamentos do acto anterior (apenas altera o período de interdição) - viria o mesmo recorrente apresentar nova petição, ao abrigo do art. 79º, nº2, do CPAC.

Fê-lo, desta vez, invocando a violação de lei, por atentado aos arts. 2º, nº2, e 12º, nº4, da Lei nº 6/2004 e 7º, do DL nº 52/99/M, além de da violação do princípio da proporcionalidade.

\*

4 - Vejamos.

A decisão administrativa de 4/04/2008 de interdição de entrada em Macau por um período de três anos do cidadão **B**, foi tomada com assento nos arts. 2º, nº2, 8º, nº1 e 12º, nº1, da Lei nº 6/2004.

O indivíduo em causa não chegou então a ser expulso. Mas, no dia 21/01/2009, estando o seu nome incluído numa lista de pessoas a expulsar a expensas da RAEM, a entidade recorrida, ampliou o período de proibição de entrada na RAEM de três para dez anos.

Esta decisão também não foi executada, na medida em que só no dia 5/06/2012 dela foi notificado, agora, porém, já com a identidade **A**, no momento em que foi detectado pelos serviços da PSP.

No decurso do recurso contencioso de tal decisão, foi esta novamente alterada por despacho da mesma entidade datado de 10/08/2012, sendo reduzido para três anos (fls. 58 dos autos) o período de interdição de entrada na RAEM.

\*

5 - Como se vê, por parte da Administração, o que houve foi uma redução substancial do período de proibição de entrada em Macau, mantendo-se quanto ao mais os fundamentos para a medida.

Antes de mais nada, como classificar estes actos de 21/01/2009 e de 10/08/2012?

Será uma *reforma* no sentido puro e estrito do termo? À primeira vista, dir-se-ia que não. Como se sabe, a reforma é uma forma de sanção, em que a autoridade administrativa conserva de um acto anterior a sua parte não afectada de invalidade. Portanto, o que se visa com a reforma é, justamente, eliminar a invalidade parcial do acto administrativo anterior.

Nesses casos, a reforma é anulatória, num processo decisório próximo da revogação anulatória (art. 79º, nº2, do CPAC), que tem por consequência a extinção de efeitos jurídicos, mesmo os que se

tenham produzido no passado.

Ora, nas referidas decisões não encontramos motivos anulatórios que tenham sido expressamente invocados. E, portanto, parecer-nos-ia à primeira vista que o caso seria antes para nos expor perante uma decisão tendente a eliminar algum inconveniente à Administração, num processo decisório que, então, se assemelharia a uma revogação ab-rogatória, com projecção de efeitos apenas para o futuro (art. 80º, nº3, do CPAC). Ou seja, seria aparentemente uma decisão administrativa de mérito, não de legalidade.

Todavia, se bem pensarmos, o que fez a Administração mudar de ideias foi, sobretudo no acto alterado em último lugar, adequar o caso particular do recorrente à sua situação. Isto é, tendo a Administração constatado que, por não se ter concretizado o pressuposto da ampliação da medida decretada em 21/01/2009, uma vez que o recorrente “abandonou a RAEM pelos seus próprios meios”, então, por imperativos de justiça e proporcionalidade, corrigiu a “errónea quantificação do período de interdição de entrada”.

Ou seja, afinal de contas, a motivação está ali: era preciso corrigir o

acto, porque a interdição por dez anos era injusta e desproporcional, logo ilegal.

Sendo assim, podemos falar, então, de uma modificação do acto ao jeito de uma *reforma* (revogação implícita, segundo alguma doutrina antiga), com os contornos e efeitos previstos no art. 79º, nº3, do CPAC.

\*

6 - No entanto, o art. 79º citado fala em “nova regulamentação da situação”, o que equivale a dizer “nova dispositividade”.

É claro que a motivação e a fundamentação utilizadas traduzem alguma novidade: o fundamento básico para a *expulsão* radica na “*imigração ilegal*”, com assento no facto de o indivíduo ter ultrapassado em 62 dias o prazo de permanência livre e legal em Macau (art. 2º, nº2 e 8º, da Lei 6/2004). Nesse aspecto nada se alterou.

E o fundamento para a *proibição de entrada* radica no art. 12º do mesmo articulado, como se viu. Também aí, do ponto de vista normativo, a fonte manteve-se a mesma; nada se alterou.

Houve, sim, foi uma justificação para a alteração da medida na sua vertente quantitativa. A redução do período é a novidade! É nesse segmento que reside a “nova regulamentação”, a nova dispositividade. Há que atender a ela, mas limitando a modificação objectiva da instância limitada a esse segmento.

\*

7 - Repare-se: o recorrente é confrontado com uma decisão reformadora que mantém o substrato fundacional da anterior, salvo no que concerne à dimensão da ablação. Pode isso justificar a invocação de novos vícios que poderia ter invocado, desde logo, quando atacou contenciosamente o acto reformado de 21/01/2009?

A entidade recorrida defende que não. E nós quase nos convencemos da justeza da sua posição. Se o novo acto de 10/08/2012 tem o mesmo suporte substantivo que está contido no anterior, e que nem sequer alterou, então poderia dizer-se que o recorrente não se deveria poder aproveitar dessa circunstância para desferir a este novo acto vícios invalidantes que poderia ter invocado inicialmente. E o reforço desta opinião até estaria no facto de o acto reformador (o mesmo se poderia dizer de um acto expressamente revogatório com os mesmos limites e objectivos),

em vez de trazer novos fundamentos e nova decisão gravosa que o anterior não contivesse, afinal acaba por salvar o recorrente, poupando-lhe 7 anos na medida de interdição. Estamos em presença de uma reforma favorável, que só continua a legitimar o uso da impugnação contenciosa porque, ainda assim, continua a limitar a esfera do recorrente ao manter a interdição de reentrada.

Ora, enquanto na petição primitiva ele apenas arguia o erro sobre os pressupostos, na nova já invoca a violação de lei, por atentado aos arts. 2º, nº2, e 12º, nº4, da Lei nº 6/2004 e 7º, do DL nº 52/99/M, além de da violação do princípio da proporcionalidade.

Isto significa que, em princípio, portanto, nenhum destes novos vícios poderia ser conhecido.

Teoricamente, talvez pudéssemos aceitar que a lógica das coisas não haveria de permitir a invocação de novos vícios se o que está em discussão, não é a modificação valorativa da medida, mas sim a sua redução quantitativa, isto é do “quantum” do período de interdição. Na verdade, cremos que se imporá dizer neste caso que o ataque à medida deveria ter sido feito na primeira petição dirigida contra o anterior acto, o que é particularmente visível em função, por exemplo, da arguição da violação do princípio da



proporcionalidade: se uma interdição por dez anos poderia ser desproporcional, sem que tivesse sido arguida de tal, qual a lógica de um suprimento tardio para que esse mesmo vício pudesse vir a ser suscitado perante a redução da interdição para três?!

Todavia, essa tese parece não ter correspondência com a forma generosa, ampla e não distintiva com que o art. 79º está redigido. O que parece resultar do preceito é que, havendo uma nova regulamentação, o prosseguimento do recurso confere ao recorrente a faculdade de invocar contra ela vícios novos que antes hajam sido omitidos<sup>1</sup>.

Apreciemo-los, pois.

\*

8 - O recorrente na nova peça aduz um argumento interessante: se ele abandonou a RAEM “pelos seus próprios meios”, como a entidade recorrida reconhece, então não pode ela agora, com os mesmos fundamentos de facto, impor outra expulsão.

---

<sup>1</sup> É a posição também de **Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira**, *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, I, pág. 406-407, a propósito da correspondente disposição portuguesa (art. 64º do CPTA). Em sentido semelhante parece estarem **Mário Aroso de Almeida e Carlos Alberto Fernandes Cadilha**, in *Comentário ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos*, 2ª ed., pág. 385

Segundo depreendemos desta arguição, o que o recorrente quer explicar-nos é a ideia de que, tendo uma vez saído de Macau, voluntariamente, face à expulsão determinada no acto anterior, a sua presença agora em Macau é outra, que já não preenche o conceito de imigração ilegal do art. 2º, nº2, da Lei nº 6/2004, e que, por isso, não pode fundar nova expulsão com base nas razões que determinaram a expulsão anterior.

Esta tese, porém, parte de uma premissa errada. Ela deriva da ideia de que a saída voluntária de Macau satisfizesse os objectivos do acto anterior e, por isso, qualquer outra vinda a Macau haveria de obrigar a novo acto de expulsão desde que se viessem a verificar os pressupostos de facto que novamente a legitimassem. Ou seja, uma ida a Zhuhai ou a Hong Kong resolveria o problema dos indivíduos expulsos e, sempre que cá voltassem no dia seguinte, o máximo que a Administração poderia fazer era abrir outro procedimento (novo) com vista a determinar outra (nova) expulsão, com o risco de inconvenientes que isso implicaria no domínio da eficácia das decisões administrativas, que poderiam ter que se repetir indefinidamente.

Deve, pois, o recorrente pensar de outra maneira: A expulsão foi

determinada anteriormente sem que se possa falar em caducidade da medida apenas porque ele saiu “pelos seus próprios meios” em vez de o ter feito a expensas da RAEM. O que se pode dizer é que ela, a medida de expulsão, foi “concretizada”, isto é, executada livremente. Essa parte da do acto anterior foi cumprida!

Mas, ao ter sido “concretizada”, a pessoa continua a ficar “*interdita de entrar na RAEM*”, pois assim se exprime o art. 12º, nº1, da Lei 6/2004. E tanto assim é que se considera ficarem incursos em ilícito de imigração ilegal os indivíduos que reentrem em Macau durante o período de interdição<sup>2</sup>

O problema é agora de respeito pela *interdição*.

Nesta parte, portanto, não tem razão o recorrente.

\*

9 - E, por essa razão, também se nos impõe informar o recorrente que, não tendo sido determinada nova expulsão, mas sim mantido o acto anterior, qualquer discussão que ele tenha erigido em torno da *prescrição* não pode surtir efeitos.

Na verdade, acha que não podia aplicar-se a expulsão agora,

---

<sup>2</sup> Ac. do TUI, de 16/04/2008, Proc. nº 1/2008

passados mais de dois anos sobre a prática da infracção, face ao art. 7º, nº1, do DL nº 52/99/M (Regime Geral das Infracções Administrativas).

Acontece que não estamos perante uma *infracção administrativa* nos moldes em que o conceito está definido no art. 2º, nº1, do referido diploma. Para as “infracções administrativas” a lei comina “sanções” principais (multas) e acessórias (cfr. art. 2º, nº1, “fine” e 6º do DL nº 52/99/M), ao passo que para as situações de “Imigração ilegal” a lei estabelece um regime próprio que, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que as pessoas possam estar envolvidas e de outras sanções previstas na lei, determina a expulsão e reentrada na RAEM (art. 8º; 12º, Lei nº 6/2004).

A interdição de entrada é uma *medida de polícia*<sup>3</sup> ou de *segurança*<sup>4</sup>, que não assenta na prática de uma infracção administrativa, mas que se destina a salvaguardar um certo padrão social de ordem e tranquilidade públicas sob a forma de reacção a uma atitude comportamental de alguém que se não dobrou às regras de convivência societária ou que não tenha observado as regras internas referentes à duração da permanência em Macau e ao

---

<sup>3</sup> Ac. TSI, de 7/05/2003, Proc. nº 140/2002, 11/03/2004, Proc. nº 54/2003 e 27/05/2004, Proc. nº 234/2003; DE 1/12/2011, Proc. nº 508/2010.

<sup>4</sup> Ac. TSI, de 18/04/2013, Proc. nº 647/2012

controlo da imigração no espaço territorial da RAEM.

\*

10 - O recorrente aproveitou a nova petição para zuzzir no acto a invalidade que decorreria da violação do art. 12º, nº4, da referida Lei nº 6/2004 e do desrespeito pelo princípio da proporcionalidade.

Em boa verdade, tudo não passa do mesmo vício: o acto que lhe mantém a interdição por três anos é desproporcionado.

Não tem, porém, razão. E nem vale a pena lembrar que se não achou desproporcional o acto reformado, que lhe fixou a interdição por dez anos, mal se percebe que assim o julgue em presença do acto reformador, que para três anos reduz aquele período.

Se, teoricamente, o problema da desproporcionalidade se podia equacionar, admitamo-lo, ante uma medida de dez anos de interdição, difícil é que se ache desproporcional a partir do momento em que fica encurtada a três anos. Como os tribunais da RAEM tem afirmado insistentemente, mesmo a propósito desta temática, estando a fixação da medida dentro do quadro da discricionariedade da actividade administrativa, a sua sindicância só em caso de erro grosseiro e manifesto deve ser levada a cabo

com êxito pelos tribunais<sup>5</sup>.

Ora, no caso concreto não nos parece que a interdição por três anos represente um erro grosseiro e ostensivo do exercício dos poderes discricionários, face a todas as sucessivas entradas e saídas de Macau registadas pelo recorrente, mesmo que com diferente identidade. É que ao caso em apreço não pode acudir a circunstância de o recorrente ter uma família constituída localmente, com um filho de tenra idade e uma esposa residente permanente da RAEM. Essa situação familiar, que é de ordem privada, embora muito sensível e respeitável, não parece permitir superar o interesse público subjacente à medida de segurança que o Governo da RAEM estabeleceu em benefício de todos. Está esperançado o tribunal que o decurso deste período – que não nos parece excessivo, desrazoável, nem desproporcional – não faça desmoronar a unidade familiar, nem a educação do filho. Em certa medida, o afastamento temporário dos membros deste agregado não nos parece diferente daquele que sucede em qualquer situação da vida que implique a uma deslocação para fora do país de origem

---

<sup>5</sup> Neste sentido, **Acórdãos do TUI**, de 30/07/2008, Proc. nº 34/2007; de 6/04/2011, Proc. nº 56/2010; de 9/05/2012, Proc. nº 13/2012; de 27/02/2013, Proc. nº 83/2012. Também, **acórdãos do TSI**, de 26/04/2007, Proc. nº 411/2006; de 2/04/2009, Proc. nº 662/2007; de 31/03/2011, Proc. nº 209/2007; de 17/11/2011, Proc. nº 583/2010; de 7/12/2011, Proc. nº 346/2010; de 5/07/2012, Proc. nº 654/2011; de 18/10/2012, Proc. nº 127/2012; de 18/04/2012, Proc. nº 647/2012; de 16/01/2014, Proc. nº 833/2012.

de qualquer indivíduo por razões de emigração.

Improcede, pois, este vício.

\*

11 - Quanto à pretensa violação do princípio “*ne bis in idem*” (conclusão 7ª das alegações), se a sua inalegabilidade nas alegações facultativas é inquestionável, face ao disposto no art. 68º, nº3, do CPAC, evidente se torna que o seu conhecimento pelo tribunal vedado está.

\*

12 - O erro sobre os pressupostos, enquanto vício invocado na primitiva petição inicial e imputado ao acto reformado, não foi reeditado na segunda petição aquando da censura dirigida contra o acto reformador.

Nestas circunstâncias, não se conhecerá dele.

\*

13 - Em conclusão, o recurso contencioso não pode lograr o êxito pretendido.

\*\*\*

## V – Decidindo

Nos termos expostos, acordam em julgar improcedente o recurso contencioso, mantendo o acto recorrido.

Custas pelo recorrente, com taxa de justiça em 5 UCs (art. 89º, nº1, do RCT).

TSL, 05 de Junho de 2014

---

José Cândido de Pinho  
(Relator)

---

Vitor Manuel Carvalho Coelho  
(Presente)  
(Magistrado do M.ºP.º)

---

Tong Hio Fong  
(Primeiro Juiz-Adjunto)

---

Lai Kin Hong  
(Segundo Juiz-Adjunto)